



関西学院大学リポジトリ

Kwansei Gakuin University Repository

# 社会保障に関わる地方財政の制度分析

著者	長嶋 佐央里
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10236/00028208">http://hdl.handle.net/10236/00028208</a>

氏 名	長 嶋 佐央里
学 位 の 専 攻 分 野 の 名 称	博 士（経済学）
学 位 記 番 号	甲経第65号（文部科学省への報告番号甲第672号）
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
学位授与年月日	2018年5月9日
学 位 論 文 題 目	<b>社会保障に関わる地方財政の制度分析</b>
論文審査委員	（主査） 教 授 小 西 砂千夫 （副査） 教 授 井 口 泰 教 授 上 村 敏 之 川 崎 一 泰（東洋大学経済学部経済学科教授）

## 論 文 内 容 の 要 旨

### 本論文の問題意識とアプローチ

本論文は、異なるレベルの政府の機能や政府間財政関係のあり方を規定する財政連邦主義の視点で、財政の所得再分配機能に着目しながら、社会保障に関わるわが国の地方財政制度の成り立ちとその機能について分析するものである。わが国では、地方自治体に社会保障を始め多くの事務配分がなされているが、決定権限と執行権限が対応しておらず、事務配分にふさわしい地方税源が配分されていない状態である。わが国の制度には、地方政府に財政権限を移譲して所得再分配機能の多くを担わせるヨーロッパ社会モデルと、所得再分配機能の縮小を志向する新自由主義的なアングロ・アメリカンモデルの相反する2つのモデルが混在し、垂直的財政調整による事務配分に対する決定と執行の非対応および事務配分と課税権の非対応の状態にあることで、制度の整合性を欠いているというのが、本論文の基本的な認識である。

財政連邦主義は、アングロ・アメリカンモデルでは効率的な政府をめざす経済学的視点が重視される一方、ヨーロッパ社会モデルでは共同社会の利益に基づく財政社会学的視点が重視される。申請者によれば、前者と後者の違いは、個人主義に対する共同社会の利益重視、競争原理に対する協調原理、効率・公平の重視に対する国の統治と地方自治のバランスを重視などと整理される。さらに、国と地方の事務配分については分離型に対して重複型、財政の所得再分配機能については中央集権的であるのに対して地方政府との分任型、政府間財政移転については限定的であるのに対してその重要性の強調、などといった特徴があるとされる。

本論文では、以上の視点に立って、わが国の社会保障に係る地方財政制度の制度的な変遷を概観し、その課題を展望したうえで、そのなかでも中心的な役割を果たしている生活保護制度と国民健康保険制度、およびそれを支える地方税の主要な税目である個人住民税の非課税限度額について各論を展開する。これらの章は、重複型事務配分を前提として、わが国において地方財政への歳出と歳入にどのような制度的統制がなされているかを分析した税財政制度の機能に関する研究である。このような社会保障に係る地方税財政制度に対する財政学的な視点に立った詳細な分析は、学会においても今後蓄積が求められる分野である。

### 目次と概要

本書の目次は次の通りである。

第1章 所得再分配機能と日本の地方財政制度の課題

## 第2章 国と地方の財政理論の分析

## 第3章 日本の地方財政制度と所得再分配機能の展開

## 第4章 生活保護に対する地方交付税の財源保障—大阪府門真市における交付税単価と実額単価による分析—

## 第5章 市町村国保の運営の限界に関する実証的分析

## 第6章 個人住民税の非課税限度額に関する考察

## 第7章 日本型の地方財政制度の構築に向けて

## 参考文献

第1章と第2章は、既に述べた本論の問題意識が中心に記述されているので、以下では、第3章以降の要旨について述べる。

### 第3章 日本の地方財政制度と所得再分配機能の展開

第2章の財政連邦主義の分析に照らして、戦後から現在までの国と地方の財政関係と所得再分配機能について、事務配分や税源配分、財政移転の観点から整理し、今後の日本の地方財政制度の展開の方向性を考察している。

本章では、敗戦後の社会保障財政制度の展開が通史的に展望されている。そこでは、社会保障制度の変遷によって戦後から現在までを5期間に区分し、国と地方の財政関係と所得再分配機能について、事務配分や税源配分、財政移転の観点からその態容の動きを整理している。その結果、わが国の地方財政制度を展望すると、所得再分配機能を国と地方が役割分担をしており、財政機能は重複しており、地方政府が多くの社会サービスを提供している点では、財政社会学的な財政連邦主義である。その一方で、歳入面では地方の税率決定権には制限があり集権的であることで、国の統制にある財政移転に多くを依存することで、財政社会学的な財政連邦主義でも経済学的な視点を重視する財政連邦主義でもない状況にあるといえ、そこに制度設計の大きな課題がある。そのため、重複型の事務配分を前提としつつ、歳出面では地方政府の施策の実施手段の自由度の拡大を図ると同時に、歳入面では税源移譲や地方の課税権強化と地方交付税制度による財源保障の強化などが必要であると指摘している。

### 第4章 生活保護に対する地方交付税の財源保障—大阪府門真市における交付税単価と実額単価による分析—

本章では、財政連邦主義の議論では国が担うべきとする現金給付の所得再分配機能である生活保護について取り上げている。生活保護は、歳出面では全国画一的な基準で実施されるので決定権は国にある。一方、経費負担については、国と地方で分担されており、地方負担については地方交付税で措置される仕組みとなっており、国による全額負担と同様の意味をもつ。それに対し、保護率が高い地方自治体からは地方負担に対する財源措置が十分なされておらず、算定方法に問題があるとの指摘がされることがある。本章は、保護率が全国的にみると例外的に高い門真市の事例から、生活扶助等の保護費に対する地方交付税の財源保障について、交付税単価と実額単価の較差とその単価差によって生じる生活扶助等の保護費の一般財源過不足の状況について検証し、財源保障の考え方やあり方を考察している。本章は、生活保護制度に係る地方交付税の算定と実際の保護費の動きを分析しながら、被生活保護者の増加が財政を圧迫するという地方自治体の実感がどこから来るかを解き明かしている。

### 第5章 市町村国保の運営の限界に関する実証的分析

本章では、現物給付の所得再分配に係る医療保障のうち、市町村国民健康保険について取り上げる。Boadway and Shah(2009)による財政連邦主義の議論では、医療は準私的財であるが、所得再分配機能とし

て重要なサービスと位置づけられ、地方政府がその機能を果たすのが望ましいとする。ただし、日本のように、市町村単位で組織された医療保険制度は例外的であり、多くの国では、県や州といった広域自治体によって実施されている。また、制度上、加入者は高齢者や低所得者が多く、市町村の国民健康保険財政は悪化している。ここでは、国民健康保険の財政運営を制度と加入者の所得水準に着目して、地方自治体だけの努力によってこれらに関連する問題が解決される状況にあるか否かを検証し、国民健康保険が都道府県と市町村の共同運営へ向けて解決すべき国民健康保険の財政運営の課題を考察している。その結果、国民健康保険財政が厳しい状況にある市町村では、被保険者の所得水準に照らすと収支均衡が構造的に困難であることが指摘される。本章ではそうした構造上の問題の所在を計量的手法によって明らかにしている。市町村国保の財政責任を都道府県に移行させることは妥当としつつも、さらなる改革を視野に入れるべきとしている。

## 第6章 個人住民税の非課税限度額に関する考察

本章では、地方税の基幹税である個人住民税における非課税限度額を取り上げている。非課税限度額制度は、税制による所得再分配機能として活用されているが、個人住民税には課税最低限も存在する。財政連邦主義の議論では、地方の課税権の制約の観点から、地方の基幹税である個人住民税にどの程度、所得再分配機能をもたせるべきかについて考慮する必要がある。本章では、現行の非課税限度額制度を精査し、非課税限度額の水準の決定を分析し、非課税限度額制度の意義と、個人住民税にどの程度の所得再分配機能を配分すべきかについて考察している。

その結果、個人住民税の非課税限度額は、標準的な生活保護の基準を勘案して設定されている現状に対して、非課税限度額制度を最低生活費免税点として機能させるならば、算定を行うために想定した標準世帯に変更するなど、一般世帯の実態に合わせて改正していく必要があることや、歳入の自治の観点からは、地方税の拡充確保の観点から所得割の非課税限度額制度の廃止を検討すべきだとの考え方を示している。

## 第7章 日本型の地方財政制度の構築に向けて

本章では、各論の分析を通じて、わが国の地方財政制度は、所得再分配機能を果たすうえで（1）機能配分や事務配分を適切な政府レベルに行うこと、（2）地方の公共サービスの決定権の配分を拡大すること、（3）地方の税源や課税権の配分を拡大すること、（4）機能する財政調整制度を国の責任で負うことが重要であると結論づけている。地方自治体が求められる役割を果たすうえでも、地方への税源配分を拡大すると同時に、一定レベルの財源保障を行う地方交付税制度を通じた財政調整を、国が有効的に機能させることの重要性を強調している。

# 論文審査結果の要旨

本論文は、わが国の財政が、国と地方を総体として所得再分配機能を担っていくうえで、社会保障に係る国と地方の財政制度、特に社会保障給付を実際に行う地方自治体への財源保障のあり方をミクロベースのデータを用いて実証的に分析した点で、他にあまり例のない研究業績である。いうまでもなく、超高齢社会の到来と財政難の時代にあって、社会保障財政は、わが国の財政運営の中心的課題であり、その持続可能性が大きく問われている。現実には、社会保障・税一体改革が進められ、消費税率の引き上げを原資として社会保障給付の充実と改革が進められているが、その際に、地方財政制度を通じた、個別の地方自治体での所要財源の保障は大きな課題である。また、高齢化と医療費単価の増大、あるいは地域経済の疲弊という状況の中で、戦後の社会保障制度のいわば基盤であった市町村国民健康保険の持続可能性が危ぶまれ、都道府県への運営責任の移行という大きな制度改革が実施されようとしている。そうした時期において、本論文のよう



な、社会保障財政制度の各論に立ち入って、ミクロベースの財政負担に着目して、詳細な制度分析を行う必要性は高まっている。

本論文は、財政連邦主義をキーワードに、国と地方自治体への事務配分とその態容、および事務配分にふさわしい地方税財源の確立という観点で、国と地方の財政関係のあり方や、地方財政制度のあり方について、各国比較を含めた理論展開を行っている。第2章では、財政連邦主義について、財政学の二つの潮流に則って、政治経済学の視点から、市場原理に基づく公共部門の効率化が公共の利益と整合的であるとする「経済学的視点」と、協力原理に基づき、結節点としての公共部門の必要性を強調する「財政社会学的視点」の二つの観点に基づいて議論を整理し、所得再分配機能に着目して、財政連邦主義の類型化を行っている。ここでは、わが国の地方財政制度は、社会保障給付を初めとする歳出面では、財政社会学的視点での制度的特徴を備えているものの、歳入面では、行政任務と課税権が対応していないという特徴をもつため、そこに大きな欠陥ともいえる課題があることを示している。わが国では、そこに地方自治体が社会保障サービスを自主的・自立的に提供することができない理由があることを示している。このような大きな視点で地方財政制度のあり方を検討している点は、本論文の大きな特徴である。

第3章のわが国の社会保障に係る地方財政制度の展開に関する通史的分析では、戦後から現在までの国と地方の財政関係と所得再分配機能について、事務配分や税源配分、財政移転の観点から整理し、今後の日本の地方財政制度の展開の方向性を考察している。その結果、地方の自主性は低く、歳出と歳入の決定権限は中央集権であって、国から地方への移転財源によって地方財政を支えていることをわが国の特徴であると整理している。その上で、国の財政状況が悪化すると、現行制度では財源保障が十分になされないことから、地域の実情にあった社会保障政策が保障されない問題を指摘している。地方財政で、所得再分配機能を強化するには、行政任務に対応した課税権の強化が必要であり、そのことが実現すれば、わが国は第2章で述べた財政社会学的財政連邦主義という理想型に近づくとしている。近年の地方分権改革の動きを踏まえ、わが国の制度運営の歴史に照らしたうえで、説得的な結論を示している。

第4章から第6章の制度の分析は、いずれも地方自治体の社会保障や地方税についての制度運営の実態を明らかにした、詳細かつ具体的な内容である。それらは、制度を捕捉しただけでなく、その機能を統計的な手法によって分析したところに特徴がある。地方自治体のミクロデータを駆使し、制度のねらいが達成されているかなどについて分析を試みており、制度の働きについての検証がなされている。

第4章で取り上げた生活保護は、財政連邦主義の考え方では国の役割と考えられている現金給付の仕組みである。生活保護は、法定受託事務であり歳出の決定権限は国にあるが、費用負担に関しては、国と地方で分担し、地方負担分は地方交付税で措置される仕組みとなっている。第4章では、その地方交付税の財源保障の程度がどこまで十分であるかについて、個別団体の事例をもとに詳細な分析を行っている。

医療費扶助における給付費の交付税上の単価は実単価とは一致していない。それは、普通交付税の算定の考え方から来るものであり、その結果、地方自治体の実経費と財源保障される経費の差に由来する損得が発生する。単価差があることは、必ずしも財政運営を圧迫要因とはいえないが、単価差の大きさによって、保護率が高い団体ほど、特定年度では財源措置不足により財政運営を圧迫する可能性があることが明らかにされた。それは、生活保護率の高い団体が、国による財源保障があるにもかかわらず、潜在的に財政運営を脅かすと感じている理由であることを明らかにした。

第5章では、現物給付の所得再分配に係る医療保険制度のうち、皆保険を達成しているわが国において、制度上のアキレス腱ともいえる国民健康保険の現状について分析している。被用者保険に対して、市町村国民健康保険は、高齢者や低所得者が相対的に多く加入する構造になっている。そうした構造的な欠陥を補うために、単に国費を投入するだけでなく、他の被用者保険からの支援や再保険、低所得者への公費を通じた保険料軽減措置等のさまざまな制度的手当を行っている。しかし、近年の高齢化と医療費単価の高騰は、市

町村国民健康保険の財政逼迫を引き起こしている。本章では、(1) 保険料、一般会計からの繰入金、保険料の収納、医療費の抑制、の4項目の統計分析と、(2) 一般会計法定外繰入金と保険料負担に関する計量的な分析を行い、当該市町村の努力によっては、市町村国民健康保険の構造的課題が容易に解決されない実証結果を示した。それらは、市町村を皆保険の根幹を支える国民健康保険の保険者としたことが、もはや今日の経済社会状況や人口動態に照らせば限界であることを示している。本章の分析結果は、国民健康保険制度のあり方を考えるうえできわめて示唆的である。

第6章で取り上げた個人住民税の非課税限度額は、地方税の中でも基幹的な税である個人住民税に関わる重要事項である。その一方で、近年、デフレ経済下での生活保護制度のあり方の観点で保護基準の引下げが行われた結果、就業援助や生活福祉資金貸付制度などの生活保護の基準を目安にしている制度に影響が及ぶだけでなく、個人住民税の非課税限度額についても影響が及ぶことが問題となった。非課税限度額は、課税最低限とは別に、標準的な生活保護の基準を勘案して設定されているからである。本章では、非課税限度額のあり方について、その制度運営の実態について、制度が形成された経緯を詳しく分析し、さらに生活保護制度の生活扶助基準と比較することで、制度がどのように機能しているかを統計的分析によって明らかにしている。個人住民税の非課税限度額についての実証的な研究はこれまで皆無であるといつてよく、制度の詳細を踏まえて精力的な分析を行ったことは評価できる。

このように、本論文は、特に第4章から第6章で、生活保護、国民健康保険、個人住民税に係る制度の詳細を踏まえ、それがどの程度機能しているかについて分析を行っているが、それらは既存の財政学研究では、例の少ない研究業績であり、その実態について統計的手法を用いながら解析し、限定的ながら改善方策や改革の方向性を示したことは評価できる。

第4章の内容は、2011年度日本地方財政学会において報告され、その後の査読を経て、学会誌である『日本地方財政学会研究叢書』（第19号、2012年3月）に収録されている。第5章は、2012年度日本財政学会での報告論文を基にしている。また、第6章の内容は、2013年度日本地方財政学会において報告され、関西学院大学経済学部紀要の『経済学論究』（第67巻第4号、2014年）に査読の上、掲載されている。このように、学会において一定の評価を得たものである。

以上のように、本論文は、所得再分配機能を中心に、財政連邦主義をキーワードに社会保障制度に係る地方財政制度のあり方を、機能的に分析した労作である。制度のあり方という意味での財政学の理論的整理、わが国の制度変遷の通史的分析、各論における財政制度の統計的手法を用いた機能的分析の3つの部分から構成され、大きな枠組みを提示している。特に各論については特徴的であり、学術的貢献も少なくない。その反面で、第2章を中心とする理論的な分析では概念整理が十分でなく、通史的分析や第4章以降の各論と理論的分析との繋がりの説明が不鮮明であるなど、審査過程でいくつかの指摘がなされた。それらに対応すべく、多数の修正が重ねられた結果、審査過程で相当程度の改善がなされたことを確認した。それに対して、第4章から第6章の各論の分析については、審査過程で問題点の指摘はほとんどなく一定の評価を得た。

審査にあたって、副査の一人からは、本論文は所得再分配機能の国際比較にあたり、もっぱら国税と地方税を財源とする狭義の「財政」に限っていることに対し、社会保険制度に関する分析の必要性が指摘された。この点を考慮すれば、本論文は狭い意味での財政学研究に留まることから、申請者が、その意見を踏まえて、今後の研究活動において分析の枠組みの拡張を図ることが期待される。同様に、審査過程における申請者へのさまざまな指摘事項についても、申請者はそれを十分に受け止め、今後の研究活動の飛躍につなげてほしい。

以上のように、当審査委員会は、本論文を厳格に査読した上で、複数回にわたって、論文内容に関する口頭試問を実施した。その結果、申請者が、本学学位規程第14条に記載される「専攻分野について研究者として自立して研究活動を行うに必要な高度の研究能力及びその基礎となる豊かな学識を有する」ことを確認することができた。以上により、本論文提出者の長嶋佐央里氏が博士（経済学）を授与されるに足る資格を有するものと認めるものである。